

УДК 342.5

ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ, КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

А. А. Демидов

адвокат Коллегии адвокатов адвокатской палаты г. Москвы,
магистрант НИУ «Высшая школа экономики» (Россия)
e-mail: artem.demidov.daa@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена исследованию структуры государственности Республики Беларусь. Рассматриваются теоретические подходы к определению органа государственной власти и выделению его признаков. Устанавливаются конституционные принципы формирования и функционирования органов государственной власти в Республике Беларусь, особенности соотношения между органами государственной власти.

Ключевые слова: государственность, орган государственной власти, система государственной власти, конституционализм, легитимация государственной власти.

Annotation. The article is devoted to the study of the structure of statehood of the Republic of Belarus. The theoretical approaches to the definition of a public authority and the allocation of its features are considered. Constitutional principles of the formation and functioning of public authorities in the Republic of Belarus, special relations between state authorities are established.

Keywords: statehood, state authority, system of state power, constitutionalism, legitimation of state power

Характеристика структуры государственности представляет собой важную теоретическую задачу в силу того, что позволяет представить юридическое устройство государства. Органом государственной власти признаются «гражданин или коллектив граждан, наделенный государственно-властными полномочиями, и уполномоченные государством на осуществление его задач и функций и действующие в установленном государством порядке» [1, с. 443]. Из приведенного определения государственного органа можно выделить следующие его признаки:

- создается на основе конституции и принятых в соответствии с ней актов (законов, указов, распоряжений и др.);
- выступает непосредственно от лица государства, действует исключительно от имени государства;
- наделяется определенными властными и управленческими полномочиями — совокупностью прав и обязанностей для осуществления своих задач и функций; создание властного органа и наделение его властными полномочия-

ми — по существу два взаимосвязанных процесса; при этом очень часто после создания государственного органа его полномочия могут видоизменяться; идеальная ситуация складывается, когда у каждого государственного органа свое поле деятельности и свои четко определенные полномочия; в практике такая ситуация встречается крайне редко;

– имеет свою структуру, то есть определенное внутреннее устройство (к примеру, двухпалатный Парламент, министерства в составе Правительства, судебные коллегии в составе судов и т. д.);

– действует в особой процессуальной форме деятельности (к примеру, формой деятельности Парламента являются сессии; Правительства, суда — заседания и т. д.);

– принимает правовые акты в рамках своей компетенции, юридическая сила которых определяется местом соответствующего органа в структуре государственности.

Все государственные органы в своей совокупности образуют единую систему государственной власти — совокупность ее высших и местных органов, осуществляющих функции единой государственной власти [1, с. 443–445]. Теоретически единство государственных органов состоит в следующем: все без исключения государственные органы должны осуществлять в соответствии со своей компетенцией государственную власть; все органы этой системы действуют исключительно совместно, находятся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости. Структура конкретного государства, которая находит закрепление в его конституции, является исторически изменчивой. Наличие конституции как юридического документа не является свидетельством конституционализма. Как известно, конституция может быть юридической (на бумаге) и фактической (в жизни). Совпадение зафиксированных в основном законе государства положений о правовом статусе личности, структуре органов государственной власти, организации местного управления и самоуправления, избирательной системе страны и иных явлениях политической практики определяет реальность конституции. Полное совпадение является практически невозможным. В одних государствах положения, закрепленные в конституции, больше соответствуют реальному положению вещей, в других — меньше.

Отмечаются различные подходы к пониманию конституционности: во-первых, может применяться естественно-правовая концепция конституционности, в основе которой лежит идея естественных прав и свобод личности, а правовые акты могут оцениваться с позиций их соответствия общепризнанным правам и свободам человека и гражданина; во-вторых, может использоваться позитивистская теория, согласно которой правовые акты оцениваются на предмет их соответствия конституции по форме или по содержанию; в-третьих,

конституционность может рассматриваться как категория историческая [2, с. 233]. Последний подход представляется наиболее продуктивным, позволяющим оценить содержание правовых норм с позиций их соответствия потребностям общественного развития. Вопрос, насколько провозглашение национальной белорусской государственности способствовало прогрессу белорусского общества, остается открытым и дискуссионным до настоящего времени.

В Конституции Республики Беларусь 15 марта 1994 года, которая вступила в силу 30 марта 1994 года (со дня опубликования), была установлена система органов государственной власти, таких как Верховный Совет Республики Беларусь (высший представительный постоянно действующий и единственный законодательный орган государственной власти, состоящий из 260 депутатов, которые избирались сроком на 5 лет), Президиум Верховного Совета Республики Беларусь, Президент Республики Беларусь — Глава государства и исполнительной власти, Кабинет Министров, судебная власть, принадлежащая судам. Произошло законодательное закрепление института судебного конституционного контроля в виде Конституционного Суда Республики Беларусь, относящегося к органам конституционного контроля и надзора [3]. По Конституции Республики Беларусь 1994 года иерархия органов государственной власти была следующей: Верховный Совет, Президент, суд, что закреплялось в названии соответствующей главы. Президент Беларуси провозглашался главой исполнительной власти, но, в отличие от США, деятельностью Правительства руководил Премьер-министр. Вопрос об изменении и дополнении Конституции мог рассматриваться Верховным Советом по инициативе не менее 150 тысяч граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом, не менее 40 депутатов Верховного Совета, Президента и Конституционного Суда. Следует отметить, что Конституция в большей мере только декларировала принцип разделения властей в силу того что не устанавливался действенный правовой механизм взаимодействия Президента с другими властными структурами. В целом соотношение полномочий властей было достаточно несбалансированным, не был создан и механизм разрешения противоречий между ними. Президент не обладал правом роспуска Парламента, а Парламент не имел возможности воздействовать на деятельность правительства, кроме возможности ставить вопрос о досрочном отстранении от должности отдельных членов Кабинета Министров. Президент мог назначать и освобождать от должности Премьер-министра, его заместителей, министров иностранных дел, финансов, обороны, внутренних дел, Председателя Комитета государственной безопасности лишь с согласия Верховного Совета, т. е. не обладал самостоятельностью в формировании Правительства. Верховный Совет наделялся правом заслушать отчет любого члена Правительства по вопросам исполнения законов и ставить перед

Президентом вопрос об освобождении от должности члена Правительства в случае нарушения им Конституции и законов [4, с. 4–5].

В первоначальной редакции Конституции Беларуси имела место попытка закрепить президентскую республику, хотя и не в классическом варианте. Президентская (дуалистическая) республика означает равное положение парламента и президента (т. н. дуализм) как органов соответственно законодательной и исполнительной власти. В классической президентской республике, примером которой являются США, законодательная власть принадлежит сильному парламенту, который не только принимает законы, но и оказывает сдерживающее воздействие на исполнительные и судебные органы. Главой исполнительной власти признается президент. Правительства как центрального коллегиального органа общей компетенции нет либо оно формируется как рабочий кабинет и ответственно только перед президентом. Полномочия президента в законодательной и судебной сферах ограничены. Классическим примером президентской республики определяются США, как «страна общего права, т. е. здесь правомерность публично-властной деятельности определяется не парламентом (и не президентом), а судом ... именно независимость судебной власти, достигнутая в странах общего права, делает форму правления в США устойчивой, препятствует формированию потестарных институтов. Иначе говоря, президентская республика возможна только в стране общего права» [5, с. 83]. В Республике Беларусь отсутствие правового механизма взаимодействия Президента с другими государственными структурами вело к постоянным спорным политическим ситуациям. При слабости судебной власти они были практически неразрешимы.

Дважды в Конституцию Республики Беларусь вносились изменения посредством республиканских референдумов. Первые разделы Конституции 1994 года в редакции республиканского референдума 1996 года практически не претерпели изменений, за исключением признания государственными двух языков — белорусского и русского. В то же время, стоит отметить, что данный вопрос стоял достаточно остро в обществе в то время. Наиболее существенные изменения были внесены в IV раздел Конституции, посвященный организации и деятельности высших органов государства — Президента, Парламента, Правительства, судов, что выражалось в формальном перераспределении полномочий между указанными органами и их уточнении. В иерархии высших государственных органов первое место закреплялось за Президентом, который провозглашался Главой государства. Возрастной ценз и срок осуществления полномочий Президента не изменились, значительно расширились властные полномочия. Президент получил возможность издавать обязательные для всех декреты, указы и распоряжения. Впервые было введено понятие делегированного зако-

нодательства. Согласно внесенным изменениям Парламент Беларуси — Национальное собрание — стал двухпалатным. Законодательной инициативой стали обладать: Президент, депутаты Палаты представителей, Совет Республики, Правительство, граждане в количестве не менее 50 тысяч человек. При этом Президент наделялся собственными законодательными полномочиями. Изменилось название Правительства, ранее оно имело название Кабинет Министров (характерное для президентских республик), сейчас — Совет Министров, главой исполнительной власти стал Премьер-министр. Расширились управленческие возможности Совета Министров, изменился порядок назначения и освобождения на некоторые должности. Устанавливалась подотчетность Правительства Президенту и прописывалась его ответственность перед Парламентом. В основу построения судебной системы были положены принципы территориальности и специализации, а также назначаемости судей Президентом бессрочно. Конституционный Суд в составе 12 судей был отнесен к органам судебной власти (шесть судей назначаются Президентом, шесть избираются Советом Республики). Срок полномочий суда не изменился, при этом предельный возраст судей Конституционного Суда увеличился до 70 лет. Конституционный Суд Республики Беларусь утратил право инициировать рассмотрение различных актов на предмет определения их соответствия Конституции. Инициаторами проверки конституционности актов устанавливались Президент, Парламент, Верховный Суд, Совет Министров, что означало закрепление последующего конституционного контроля.

Среди других изменений можно отметить следующие: 1) переименование контрольной палаты в Комитет государственного контроля, образуемый Президентом; 2) установление права назначения республиканских референдумов за Президентом и инициирования — за Президентом, Палатой представителей и Советом Республики, гражданами в количестве 450 тысяч, а именно не менее 30 тысяч от каждой области и столицы; 3) определение порядка рассмотрения вопроса об изменении и дополнении Конституции только по инициативе Президента и граждан в количестве 150 тысяч; 4) дополнение Конституции 9-м разделом, определяющим порядок вступления в силу документа. Внесение изменений в Конституцию было призвано обеспечить взаимодействие властных структур. Изменения, внесенные в Конституцию республиканским референдумом 2004 года, еще более усилили позиции Президента посредством снятия ограничений по количеству переизбрания его на должность [6].

В современных реалиях в Республике Беларусь устанавливается порядок формирования и деятельности государственных органов, который основывается на конституционных принципах разделения властей; народовластия; законности или верховенства права; гласности; взаимной ответственности государства,

его органов и граждан друг перед другом. Данная позиция имеет право на существование, однако следует обратить внимание на то, какой смысл заложен в указанных принципах и в какой степени это все находит свое отражение на практике. Полагаем, что разделение властей — сугубо теоретическая конструкция, которая не может быть реализована в полном объеме ни в одном государстве. Основной сложностью видится невозможность добиться независимой судебной системы. Народовластие является основным признаком, в то же время участие общества в принятии важнейших для страны решений происходит порой при направлении в определенное русло со стороны властных структур. Наличие законности и верховенства права зависит от смысловой нагрузки данных понятий. Определения законности и верховенства зависят напрямую от того, что понимать под правом. Считаем, что гласность возможна при обеспечении реальных гарантий и свобод личности. Взаимная ответственность государства и граждан друг перед другом является также основным принципом деятельности государственных органов, но для его реализации необходимы конкретные механизмы контроля, ответственности всех участников данных отношений. При этом государственные органы должны формироваться и организовывать свою деятельность строго в соответствии с общими и специальными принципами, отражающими специфику их властных полномочий.

В теории считается, что государственная власть может быть сильной или слабой, но в любом случае она должна носить организованный характер. Характеристиками государственной власти должны выступать ее легитимность и легальность. В свою очередь легитимность государственной власти состоит в соответствии государственной власти интересам народа и в установлении ее по процедуре, предусмотренной нормами права. При этом легитимность первоисточника власти находит юридическое закрепление в конституции государства, проявляется в ее поддержке населением. Если легитимность государственной власти — это ее фактическое состояние, то легитимация государственной власти — это процессы и явления, посредством которых она приобретает свойство легитимности. Можно утверждать, что легитимная государственная власть — это власть, соответствующая представлениям общества о должной государственной власти. Формами легитимации государственной власти в обосновании немецкого политолога Макса Вебера являются: традиционная легитимация (связана с обычаями, традициями, историческим прошлым, верованиями народа); харизматическая (обусловлена личными качествами лидера), рациональная (основана на разуме, результатах эффективной работы должностных лиц, государственных органов) [7, с. 33–34].

Таким образом, легитимированная государственная власть — это не только юридически обоснованная, но и признанная народом власть. Легализа-

ция государственной власти (юридическое провозглашение правомерности ее возникновения, установления) осуществляется, в идеальном случае, конституциями государства. Властные структуры в Республике Беларусь легализовались посредством принятия Конституции. При этом имела место отчетливая харизматическая форма легитимации власти, обусловленная личными качествами и популярностью среди всех слоев населения Президента республики. Положение судебной власти в системе органов государственной власти определяется не только практикой функционирования судов в советское время, но и общим уровнем правовой культуры населения. Кроме того, в политической жизни исторически имело место преобладание исполнительной власти над законодательной и судебной властью.

1. Василевич Г. А. Конституционное право Республики Беларусь : учебник. Минск : УП «Кн. Дом» : ООО «Интерпрессервис». 832 с. [Вернуться к статье](#)
2. Общая теория права : пособие / В. А. Абрамович [и др.] ; под общ. ред. С. Г. Дробязко, С. А. Калинина. 2-е изд., стереотип. Минск : БГУ : Четыре четверти, 2017. 416 с. [Вернуться к статье](#)
3. Конституция Республики Беларусь 15 марта 1994 года. Минск, 1994. 60 с. [Вернуться к статье](#)
4. Пляхимович И. И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь : в 2 т. Минск : Амалфея. Т. 2. 984 с. [Вернуться к статье](#)
5. Четвернин В. А. Проблемы теории права для особо одаренных студентов. М., 2010. 155 с. [Вернуться к статье](#)
6. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. 10-е изд., стер. Минск, 2014. 62 с. [Вернуться к статье](#)
7. Бибило В. Н. Теория государства и права. Минск : Право и экономика, 2015. 206 с. [Вернуться к статье](#)